

BAB III
PENDEWASAAN USIA PERKAWINAN PERSPEKTIF
UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2019

A. Sejarah Penetapan Usia Perkawinan di Indonesia

1. Lahirnya Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974

Keinginan pemerintah untuk membentuk hukum perkawinan yang bersifat "Nasional", sudah mulai dirintis sejak tahun 1950. Pada masa lalu pembaharuan terhadap hukum perkawinan selalu menemui kegagalan sebab subjek dan objek yang diatur dalam hukum perkawinan berkaitan erat dengan kehidupan sosial keagamaan masyarakat Indonesia yang tidak mudah untuk disatu padukan.⁶²

Pada akhir tahun 1950 dengan Surat Penetapan Menteri Agama RI Nomor B/4299 tanggal 1 Oktober 1950 dibentuk Panitia Penyelidik Peraturan dan Hukum Perkawinan, Talak Rujuk yang diketuai oleh Mr. Teuku Moh. Hasan, tetapi panitia ini tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya karena banyak hambatan dan tantangan di dalam melaksanakan tugasnya. Karena panitia tersebut dianggap tidak dapat bekerja secara efektif, maka setelah mengalami beberapa perubahan, pada tanggal 1 April 1961 dibentuk sebuah panitia baru yang diketuai oleh Mr. Noer Per Sutjipto. Pembentukan panitia baru ini dimaksudkan agar dapat bekerja lebih efektif lagi karena panitia yang lama dianggap belum membuahkan hasil sebagai mana yang diharapkan.

⁶² Lili Rasjidi, *Hukum Perkawinan Dan Hukum Perceraian Di Malaysia Dan Indonesia*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991), hal. 18.

Selanjutnya pada tanggal 1 Desember 1952 panitia menyampaikan Rancangan Undang-Undang(selanjutnya disebut RUU) Perkawinan Umum kepada semua organisasi pusat dan lokal dengan permintaan supaya masing-masing memberikan pendapat atau pandangannya tentang soal-soal tersebut paling akhir pada tanggal 1 Februari 1953. Rancangan yang dimajukan itu selain berusaha kearah kodifikasi dan unifikasi, jugatelah mencoba memperbaiki keadaan masyarakat dengan menetapkan antara lain : 'Perkawinan harus didasarkan kemauan bulat dari kedua belah pihak, untuk mencegah kawin paksaan ditetapkan batas-batas umur 18 bagi laki-laki dan 15 bagi perempuan.⁶³

Barulah pada tanggal 24 April 1953 diadakan hearing oleh Panitia Nikah, Talak dan Rujuk dengan organisasi-organisasikemasyarakatan, yang dalam rapatnya bulan Mei 1953 Panitia memutuskan untuk menyusun Undang-Undang perkawinan menurut system yang berlaku. Undang-Undang Pokok yg berisi semua peraturan yang berlaku bagi umum bersama-sama (uniform), dengan tidak menyinggung agama.

Musyawarah Kesejahteraan Keluarga yang dilaksanakan pada tahun 1960 dan Konferensi BP4 Pusat tahun 1962 berturut-turut setiap tahun hingga tahun 1973, serta seminar hukum oleh PERSAHI pada tahun 1963, semua mendesak kepada pemerintah agar Rencana Undang-undang Perkawinan yang sudah lama diajukan kepada DPR RI supaya segera dibahas lagi, Kemudian MPRS dengan Ketetapan Nomor XXVII Tahun 1966 menghendaki agar segera diundangkan Undang-Undang Perkawinan.

⁶³ *Ibid*, hal. 180.

Dengan adanya desakan berbagai pihak agar segera diwujudkan Undang-Undang Perkawinan, maka pemerintah mengajukan dua buah rencana Undang-undang Perkawinan untuk dibahas di DPR RI. Pertama, RUU tentang pokok-pokok Perkawinan Umat Islam, dan yang kedua tentang pokok-pokok Perkawinan. RUU tentang pokok-pokok Perkawinan Umat Islam tidak dapat disahkan oleh DPR pada tahun 1908 karena 1 fraksi menolak 2 fraksi tidak jalan, 13 setuju. Setelah dibentuk DPR RI hasil pemilu tahun 1971, maka semua RUU tentang Perkawinan tersebut dikembalikan kepada pemerintah.

Dalam kurun waktu lebih lanjut, simposium ISWI (Ikatan Sarjana Wanita Indonesia) tanggal 29 Januari 1972 memberi saran kepada pengurusnya agar memperjuangkan kembali Undang-Undang Perkawinan untuk diberlakukan kepada seluruh warga negara Indonesia. Kemudian Badan Musyawarah Organisasi-organisasi Wanita Islam Indonesia pada tanggal 22 Februari 1972 juga mendesak pemerintah agar mengajukan kembali kedua RUU tentang Perkawinan yang dahulu dikembalikan oleh DPR kepada pemerintah, agar di bahas kembali oleh DPR RI. Akhirnya Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) membicarakan kembali tentang hukum Perkawinan Umat Islam di Indonesia dalam acara sarasehan yang dilaksanakan pada tanggal 11 Februari 1973 di Jakarta dan mengharapkan agar pemerintah segera mengajukan kembali RUU tentang Perkawinan kepada DPR RI untuk dibahas kembali dan dilaksanakan sebagai undang-undang yang diberlakukan untuk seluruh warga Negara Indonesia. Dengan amanat Presiden RI tanggal 31 Juli 1973 Nomor R.02 PU./VII/1973

kepada pimpinan DPR RI disampaikan Undang-undang Perkawinan yang terdiri dari VI bab 73 pasal. Keterangan pemerintah tentang RUU Perkawinan ini disampaikan oleh Menteri Kehakiman pada tanggal 30 Agustus 1973. Banyak saran dan usul yang disampaikan masyarakat kepada DPR RI sehubungan dengan RUU tentang Perkawinan ini. Usul-usul dan saran-saran tersebut disampaikan masyarakat kepada DPR RI sehubungan dengan adanya anggapan bahwa ada beberapa pasal dalam RUU tentang Perkawinan yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR RI itu tidak sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang religius dan bertentangan dengan norma agama yang dianut.

Pemandangan umum atas RUU tentang Perkawinan ini diberikan oleh wakil-wakil fraksi pada tanggal 17-18 September 1973. Jawaban pemerintah diberikan oleh Menteri Agama RI pada tanggal 2 September 1973, yang pokoknya pemerintah mengajak semua pihak terutama anggota DPR RI untuk mencari jalan keluar terhadap beberapa persoalan hukum yang terdapat dalam RUU tentang Perkawinan itu belum selesai. Di luar sidang diadakan pendekatan (lobbying) antara fraksi-fraksi dengan pemerintah. Antara fraksi ABRI dengan fraksi PPP dicapai suatu konsensus yang antara lain:

- a) hukum Islam yang berhubungan dengan masalah perkawinan tidak akan dikurangi atau diubah
- b) sebagai konsekuensi dari poin pertama itu, maka hal-hal yang telah ada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1964 dan

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tetap dijamin kelangsungannya dan tidak akan diadakan perubahan

- c) hal-hal yang bertentangan dengan ajaran agama Islam dan tidak mungkin disesuaikan dengan Undang-Undang Perkawinan yang sedang dibahas di DPR RI itu segera akan dihilangkan.⁶⁴

Untuk memperlancar usaha pembahasan RUU tentang Perkawinan, DPR RI membentuk sebuah panitia kerja yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil fraksi yang bertugas membicarakan secara mendalam usul-usul amandemen bersama pemerintah, yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Kehakiman dan Menteri Agama. Atas permintaan panitia kerja tersebut, Menteri Agama menguraikantentang arti pentingnya norma agama dimasukkan dalam Undang-Undang Perkawinan yang akan disahkan itu. Menteri Agama menguraikan norma-norma perkawinan tersebut dalam Al-Qur'an dan Al Hadits yang berlaku bagi umat Islam, Menteri Agama juga menguraikan dasar-dasar perkawinan dalam agama Hindu yang diambil dari buku *The Law of Menuel* jilid 25 karangan Max Muler dan dari kitab *Manaha Dharma Satwa*. Menteri Agama juga menguraikandasar-dasar perkawinan dalam agama Buddha yang diambil dari kitab *Tripitaka*. Dasar-dasar perkawinan agama Katolik diambilnya dari kitab *Perjanjian Lama dan Baru*.

Setelah mengalami perubahan-perubahan atas amandemen yang masuk dalam panitia kerja, maka RUU tentang perkawinan yang diajukan oleh pemerintah pada tanggal 22 Desember 1973 itu diteruskan kepada

⁶⁴ Abdul Manan, *Aneka Masalah ...*, hal. 5.

sidang paripurna DPR RI untuk disahkan menjadi undang-undang. Dalam sidang paripurna DPR RI tersebut semua fraksi mengemukakan pendapatnya, demikian juga pemerintah yang diwakili oleh Menteri Kehakiman memberikan kata akhirnya. Pada hari itu juga RUU tentang Perkawinan itu disahkan oleh DPR RI setelah memakan waktu pembahasan lebih kurang tiga bulan lamanya. Pada tanggal 2 Januari 1974 diundangkan sebagai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Lembaran Negara Nomor 1 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019/1974.⁶⁵

Setelah disahkannya UUP No. 1/74 maka ketentuan usia perkawinan pun resmi ditetapkan yakni pada Pasal 7 UUP No 1/74 sebagai berikut.⁶⁶

- a) “Perkawinan hanya boleh diizinkan apabila pihak pria sudah mencapai umur 19 (Sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun”
- b) “Dalam hal penyimpangan terhadap ayat (1) pasal ini dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan atau Pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orangtua pihak pria maupun pihak wanita”
- c) “Ketentuan-ketentuan mengenai keadaan salah seorang atau kedua orangtua tersebut dalam pasal 6 ayat (3) dan (4) Undang-undang ini, berlaku juga dalam hal permintaan dispensasi tersebut ayat (2) pasal ini dengan tidak mengurangi yang dimaksud dalam pasal 6 ayat (6)”

⁶⁵ *Ibid*, hal. 3-6.

⁶⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan*, Pasal

Undang-undang ini menganut azas kematangan calon mempelai, bahwa calon suami istri itu harus telah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat.⁶⁷ Berhubung dengan itu, maka undang-undang ini menentukan batas umur untuk kawin baik bagi pria maupun bagi wanita, ialah 19 (Sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi wanita.

2. Lahirnya Kompilasi Hukum Islam

Setelah Indonesia merdeka, ditetapkan 13 kitab *fiqih* sebagai referensi hukum materiil di pengadilan agama melalui Surat Edaran Kepala Biro Pengadilan Agama RI. No. B/1/735 tanggal 18 februari 1985. Hal ini dilakukan karena hukum Islam yang berlaku di tengah-tengah masyarakat ternyata tidak tertulis dan berserakan di berbagai kitab *fiqih* yang berbeda-beda. Akan tetapi penetapan kitab-kitab *fiqih* juga tidak berhasil menjamin kepastian dan kesatuan hukum di pengadilan agama. Muncul persoalan krusial yang berkenaan dengan tidak adanya keseragaman para hakim dalam menetapkan keputusan hukum terhadap persoalan-persoalan yang mereka hadapi. Berbagai hal dan situasi hukum Islam itulah yang mendorong dilakukannya kompilasi terhadap hukum Islam di Indonesia untuk menjamin kepastian dan kesatuan penerapan hukum Islam di Indonesia.

⁶⁷ Ibnu Radwan Siddiq T, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, (Medan: t.p. 2019), hal. 40.

Hal ini disebabkan tidak tersedianya kitab materi hukum Islam yang sama. Secara material memang telah ditetapkan 13 kitab yang dijadikan rujukan dalam memutuskan perkara yang kesemuanya bermazhab Syafi'i. Akan tetapi tetap saja menimbulkan persoalan yaitu tidak adanya keseragaman keputusan hakim.

Bustanul Arifin adalah seorang tokoh yang tampil dengan gagasan perlunya membuat Kompilasi Hukum Indonesia (Selanjutnya disebut KHI). Gagasan-gagasan ini didasari pada pertimbangan-pertimbangan berikut:

- a) Untuk berlakunya hukum Islam di Indonesia, harus ada antara lain hukum yang jelas dan dapat dilaksanakan oleh aparat penegak hukum maupun oleh masyarakat.
- b) Persepsi yang tidak seragam tentang syari'ah menyebabkan hal-hal: 1. Ketidakeragaman dalam menentukan apa-apa yang disebut hukum Islam itu (maa anzalallahu), 2. Tidak mendapat kejelasan bagaimana menjalankan syari'at itu (Tanfiziyah) dan 3. Akibat kepanjangannya adalah tidak mampu menggunakan jalan-jalan dan alat-alat yang tersedia dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan perundangan lainnya.
- c) Di dalam sejarah Islam, pernah ada tiga Negara dimana hukum Islam diberlakukan 1. Sebagai perundang-undangan yang terkenal dalam fatwa Alamfiri, 2. Di kerajaan Turki Ustmani yang terkenal dengan nama Majallah al-Ahkam Al-Adliyah dan 3. Hukum Islam pada tahun 1983 dikodifikasikan di Subang.

Gagasan Bustanul Arifin disepakati dan dibentuklah Tim pelaksana Proyek dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) ketua Mahkamah Agung RI dan Menteri Agama RI No.07/KMA/1985. Dalam Tim tersebut Bustanul dipercaya menjadi Pemimpin Umum dengan anggota Tim yang meliputi para pejabat Mahkamah Agung dan Departemen Agama. Dengan kerja keras anggota Tim dan ulama-ulama, cendikiawan yang terlibat di dalamnya maka terumuskan KHI yang ditindak lanjuti dengan keluarnya instruksi presiden No.1 Tahun 1991 kepada menteri Agama untuk menyebarluaskan KHI yang terdiri dari buku I tentang Perkawinan, Buku II tentang Kewarisan, Buku III tentang Perwakafan. Inpres tersebut ditindaklanjuti dengan SK Menteri Agama No.154 Tahun 1991 tanggal 22 Juli 1991.

Kemunculan KHI di Indonesia dapat dicatat sebagai sebuah prestasi besar yang dicapai umat Islam. Setidaknya dengan adanya KHI itu, maka saat ini di Indonesia tidak akan ditemukan lagi pluralisme Keputusan Peradilan agama, karena kitab yang dijadikan rujukan hakim Peradilan Agama adalah sama. Selain itu *fiqih* yang selama ini tidak positif, telah ditransformasikan menjadi hukum positif yang berlaku dan mengikat seluruh umat Islam Indonesia. Lebih penting dari itu, KHI diharapkan akan lebih mudah diterima oleh masyarakat Islam Indonesia karena ia digali dari tradisi-tradisi bangsa Indonesia. Jadi tidak akan muncul hambatan

sikologis di kalangan umat Islam yang ingin melaksanakan Hukum Islam.⁶⁸

Di dalam KHI diatur tentang batas usia perkawinan yang terdapat pada Bab IV pasal 15 ayat (1) dengan bunyi: “Untuk kemaslahatan keluarga dan rumah tangga, perkawinan hanya boleh dilakukan calon mempelai yang telah mencapai umur yang ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 yakni calon suami sekurang-kurangnya berumur 19 tahun dan calon istri sekurang-kurangnya berumur 16 tahun. Kemudian dilanjutkan pada ayat (2) yaitu: “bagi calon mempelai yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin sebagaimana yang diatur dalam pasal 6 ayat (2), (3), (4) dan (5) UU No. 1 tahun 1974.”

3. Lahirnya Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan

Terdapat 3 landasan yang mendasari perubahan terhadap Undang-undang perkawinan di Indonesia yakni:

a. Landasan filosofis

Dalam membentuk suatu hukum maka harus memiliki landasan filosofis yang merupakan pertimbangan tentang pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945. Keseluruhan butir-butir sila dalam Pancasila mesti menjadi ruh dalam setiap kebijakan yang dirancang

⁶⁸ Anonim, *Sejarah Kompilasi Hukum Islam*, diakses melalui <http://el-ghozali-hasanah.blogspot.com/2011/04/sejarah-terbentuknya-kompilasi-hukum-islam/> pada 5 Mei 2020 pukul 08.30 WIB

oleh Pemerintah demi mewujudkan cita-cita Indonesia yang bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Tentunya cita-cita tersebut hanya akan dapat digapai apabila Penyelenggara Negara menjamin kesejahteraan tiap warga negaranya, termasuk menjamin dan melindungi hak anak sebagai hak asasi manusia.

UUD'45 dalam pasal 28D memberikan jaminan bahwa setiap orang baik laki-laki maupun perempuan termasuk anak-anak dan orang dewasa berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Dalam pembukaan UUD'45 alinea ke empat berbunyi “untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” sehingga dapat kita artikan bahwa Negara telah menjamin hak setiap orang dan berkewajiban untuk melindungi, memajukan, serta memenuhi hak tersebut dari perilaku diskriminatif.

Dengan meningkatkan batas usia perkawinan bagi perempuan, artinya Negara telah menunjukkan komitmen dalam mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang jauh dari perlakuan diskriminatif.

b. Landasan sosiologis

Praktik perkawinan anak di Indonesia merupakan persoalan yang secara persisten muncul dari waktu ke waktu, sejak era penjajahan kolonial hingga saat ini. Di masa kolonial ditemukan kasus-kasus dimana anak perempuan dikawinkan dalam usia yang cukup muda, seperti 8 atau 10 tahun.⁶⁹ Pengabaian terhadap praktek perkawinan anak yang menimbulkan kekerasan dan eksploitasi seksual telah berlangsung cukup lama. Respon Negara kolonial baru muncul pada sekitar tahun 1890 ditandai dengan adanya dorongan agar persetujuan terhadap anak termasuk di dalam perkawinan dianggap sebagai perbuatan perkosaan dan diadili di pengadilan. Selain itu muncul kebijakan larangan persetujuan dengan anak di bawah umur yang di atur di dalam KUHP tahun 1915 untuk memerangi perkawinan anak. Pada tahun 1925, Gubernur Jenderal Belanda membuat Surat Edaran (No. 403) kepada semua residen di Hindia Belanda (Indonesia) untuk memerangi perkawinan anak. Kebijakan ini tidak berjalan secara efektif karena penolakan tokoh agama di Indonesia. Pada tahun 1937 pemerintah kolonial Belanda mengusulkan adanya ordonansi pencatatan perkawinan dengan menyebutkan batas usia kawin perempuan adalah 15 tahun. Namun Ordonasi ini juga ditolak oleh tokoh-tokoh dan pemimin agama di

⁶⁹ Sita T, van Bemellen dan Mies Grinjs, *Perdebatan tentang Perkawinan Anak, Mulai dari Zaman Kolonial Hingga ke Kurun Jawa Masa Kini: Adat, Agama, dan Negara*, dalam Horii, Grinjs, Irianto, dan Saptandari, *Menikah Muda di Indonesia*, Suara, Hukum dan Praktek, (Jakarta: Yayasan Pustaka Buku Obor, 2018)

Indonesia.⁷⁰ Paska kemerdekaan, adanya UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan cenderung mengubah politik hukum terkait dengan perkawinan anak. Gerakan perempuan pada saat itu mendesak adanya usia minimum perkawinan dan pembentuk kebijakan sepakat untuk membuat usia minimum 16 tahun untuk perempuan. Dengan demikian, keberadaan UU No. 1 Tahun 1974 pada jamannya merupakan lompatan dari yang sebelumnya tidak ada minimum usia kawin.⁶⁴ Bersama dengan adanya UU Perkawinan, pemerintah Orde Baru, menggalakan program Keluarga Berencana (KB), yang mendorong perkawinan anak tidak dilakukan sebelum usia 20 tahun dan dorongan kepada orang tua untuk menghindari anak menikah di bawah 20 tahun. Program penyuluhan KB ini lebih dianggap efektif untuk mencegah perkawinan anak pada masa itu.

Aturan dalam UU Perkawinan merupakan upaya Negara untuk melindungi institusi perkawinan dari penyalahgunaan perkawinan yang dapat merusak institusi keluarga. Sayangnya sekali implementasi aturan ini menghadapi kendala serius di lapangan. Perkawinan pada usia di bawah batas minimum dalam UU Perkawinan masih terjadi karena berbagai alasan, baik terkait dengan substansi hukumnya, maupun terkait pengaruh dari faktor sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat, pemahaman agama. Faktor-faktor di atas sangat berpengaruh terhadap munculnya praktek perkawinan anak. Berbagai cara dilakukan oleh keluarga agar pernikahan di usia anak bisa

⁷⁰*Ibid.*

terwujud. Sebagai contoh, terjadi manipulasi data usia anak dibawah 16 tahun yang “didewasakan” dengan sengaja untuk kepentingan administrasi pernikahan Pembuatan dokumen tersebut demi dapat mengawinkan anak dan mendapatkan surat nikah.⁷¹ Selain itu, praktek pernikahan bawah tangan juga terjadi ketika sang anak tak memungkinkan mendapatkan legalitas hukum.

Terdapat perubahan data terkait dengan perkawinan anak di Indonesia. Perkiraan perkawinan usia anak di Indonesia tahun 2015 sebesar 23% dan di tahun 2017 mulai terjadinya penurunan menjadi 22 %. Situasi ini perlu disambut secara positif dan karenanya upaya pencegahan perkawinan anak penting untuk diperkuat sehingga mencapai angka yang lebih rendah. Pada tahun 2015, perkawinan usia anak di daerah perdesaan hampir 1/3 lebih tinggi dibanding di daerah perkotaan (masing-masing 27,11% dan 17,09%). Pada 2017, angka prevalensi perkawinan anak di desa menurun secara perlahan sementara di tingkat perkotaan angka menaik. Peningkatan prevalensi perkawinan anak di perkotaan diperkirakan pula dipengaruhi oleh keberadaan sosial media sebagai sisi negatif dari teknologi. Hal ini menimbulkan keawatiran orang tua di perkotaan dan berdampak pada keinginan untuk menanamkan kembali nilai-nilai tradisional yang antara lain mendesak anak untuk menikah dalam usai muda.

Hal di atas terkait dengan tingginya angka permohonan dispensasi perkawinan di bawah usia minimum perkawinan.

⁷¹Detik.com, *Indonesia Masih Darurat Perkawinan Anak*, diakses melalui <https://news.detik.com/kolom/d4044812/indonesia-masih-darurat-perkawinan-anak>, pada 18 November 2020 pukul 21.00 WIB.

Berdasarkan rekapitulasi data perkara yang diterima oleh Mahkamah Syariah/Pengadilan Agama Yuridiksi Mahkamah Syariah Aceh/Pengadilan Tinggi Agama Seluruh Indonesia Tahun 2014, jumlah kasus yang mengajukan dispensasi kawin adalah sebanyak 12.202 (termasuk dispensasi untuk perkawinan usia di bawah batas minimum perkawinan yang diatur dalam UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974). Pada tahun 2015 terdapat kenaikan permohonan dispensasi yaitu sejumlah 12.231. Data tersebut mengalami penurunan pada tahun 2016 terdapat sejumlah 11.075 pengajuan dispensasi perkawinan.⁷² Alasan utama dari pengajuan dispensasi adalah karena telah terjadi kehamilan yang tidak diinginkan atau mencegah agar kehamilan yang tidak diinginkan tidak terjadi. Pasal 7 Ayat (2) memberi peluang adanya permohonan dispensasi dan tidak ada batasan yang jelas pada saat kapan dan dalam situasi apa pemberian dispensasi oleh pengadilan dan instansi berwenang diberikan. Pencegahan kehamilan sebetulnya dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain melalui tindakan perluasan informasi dan pendidikan kesehatan reproduksi kepada kaum remaja dan orang tua dan dampak dari kehamilan dini.

c. Landasan yuridis

Indonesia sebagai negara hukum di era reformasi telah memiliki peraturan perundang-undangan tentang Perlindungan Anak. UU ini merupakan hasil dari perkembangan politik hukum yang didasarkan

⁷² Rekapitulasi Data Mahkamah Syariah/Pengadilan Agama Yuridiksi Mahkamah Syariah Aceh/Pengadilan Tinggi Agama Seluruh Indonesia Tahun 2015 dan 2016.

pada penghormatan hak manusia khususnya hak anak. UU Perlindungan Anak semakin memperkuat pemikiran pentingnya mempertimbangkan ulang pengaturan dalam Pasal 7 Ayat (1) tentang batasan usia minimal perkawinan untuk perempuan dan Pasal 7 Ayat (2) tentang dispensasi perkawinan di bawah usia minimal perkawinan.

Dengan adanya perkembangan hukum yang lebih memberi perlindungan terhadap hak anak, keberadaan aturan batas usia minimum calon pengantin khususnya untuk perempuan dalam Pasal 7 ayat (1) mulai dianggap semakin tidak relevan dalam memberikan perlindungan Anak. Keberadaan Pasal 7 Ayat (1) bertentangan dengan UU Perlindungan Anak. Batasan usia anak menurut UU Perlindungan Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. UU Perlindungan Anak menyatakan secara tegas dalam Pasal 26 ayat 1 (c) bahwa orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak, tetapi pasal ini, sebagaimana UU Perkawinan, tidak disertai dengan ketentuan sanksi pidana sehingga ketentuan tersebut nyaris tak ada artinya dalam melindungi anak-anak dari ancaman perkawinan usia anak. Pasal 7 ayat (1) belum menjamin perlindungan dan pemenuhan hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan kembang, serta berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat martabat kemanusiaan.

Mahkamah Konstitusi pernah memutus uji materil pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 yaitu putusan nomor Nomor 30-

74/PUU-XII/2014, bertanggal 18 Juni 2015. Dalam putusan tersebut, MK menolak permohonan tersebut dan menyatakan Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan merupakan kebijakan hukum terbuka yang tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Selanjutnya, pada tanggal 20 April 2017 diajukan lagi Judicial review ke Mahkamah Konstitusi, oleh tiga orang pemohon yang mengajukan permohonan yang sama yaitu perubahan batas usia perkawinan di Indonesia. Dan akhirnya pada upaya yang kedua ini ternyata Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menerima permohonan pemohon untuk melakukan pembaharuan batas usia perkawinan di Indonesia.

Terkait hal tersebut Mahkamah berpendapat dalil permohonan Pemohon Nomor 22/PUU-XV/2017 berbeda dengan permohonan Nomor 30-74/PUU-XII/2014. Pemohon untuk perkara 22 mendalilkan adanya diskriminatif dengan perbedaan batas usia menikah antara laki-laki dan perempuan. Mahkamah Konstitusi berpendapat salah satu kebijakan hukum yang dapat dikategorikan mengandung perlakuan berbeda atas dasar jenis kelamin dimaksud adalah Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan. "Hal demikian dalam putusan-putusan sebelumnya belum dipertimbangkan oleh Mahkamah dan pertimbangan demikian tidak muncul karena memang tidak didalilkan oleh para pemohon pada saat itu," jelas Hakim Konstitusi Wahiddudin Adams membacakan pertimbangan Mahkamah.⁷³

Salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut yaitu "Namun tatkala perbedaan perlakuan antara pria dan wanita

⁷³ Redaksi WE Online/Ant, *MK Batalkan Putusan Pernikahan Dini*, diakses melalui <https://www.wartaekonomi.co.id/read207669/mk-batalkan-putusan-pernikahan-dini.html/> pada 5 Mei 2020 pukul 13.30 WIB.

itu berdampak pada atau menghalangi pemenuhan hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional warga negara, baik yang termasuk ke dalam kelompok hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, pendidikan, sosial, dan kebudayaan, yang seharusnya tidak boleh dibedakan semata-mata berdasarkan alasan jenis kelamin, maka pembedaan demikian jelas merupakan diskriminasi." Dalam pertimbangan yang sama juga disebutkan Pengaturan batas usia minimal perkawinan yang berbeda antara pria dan wanita tidak saja menimbulkan diskriminasi dalam konteks pelaksanaan hak untuk membentuk keluarga sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945, melainkan juga telah menimbulkan diskriminasi terhadap perlindungan dan pemenuhan hak anak sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945. Dalam hal ini, ketika usia minimal perkawinan bagi wanita lebih rendah dibandingkan pria, maka secara hukum wanita dapat lebih cepat untuk membentuk keluarga. Oleh karena hal tersebut, dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.⁷⁴

Sehingga dengan demikian, amanat Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menjadi dasar untuk melakukan pembaharuan dan perubahan terhadap Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, setelah selama 45 tahun sama sekali tidak pernah mengalami perubahan. Dan pada

⁷⁴ Jogloabang, *UU 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, diakses melalui <https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-16-2019-perubahan-uu-1-1974-perkawinan> pada 5 Mei 2020 pukul 15.00 WIB.

tanggal 14 Oktober 2019 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan secara resmi disahkan oleh Presiden Joko Widodo di Jakarta.

B. Substansi Undang-Undang No 16 tahun 2019

UU No. 16/19 terdiri dari 2 pasal. Pada pasal 1 berisi tentang perubahan pasal 7 UU No. 1/74 dan tambahan atau sisipan di antara pasal 65 dan 66 UU No. 1/74 sebanyak 1 pasal yakni 65A. Adapun yang menjadi pokok perubahan yang terjadi pada UU No. 1/74 dalam UU No. 16/19 bunyi ayatnya yakni “perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 tahun.”⁷⁵ Hal ini berarti batas usia bagi perempuan mengalami pendewasaan sehingga sesuai dengan semangat meminimalkan pernikahan di usia anak.

Masih termuat dalam pasal 1 UU No.16/19 atau ayat 2 pada Undang-undang ini adalah berisi tentang tambahan pasal diantara pasal 65 dan 66 UU No.1/74 pasal 65A yang isinya tentang penjelasan terkait permohonan pendaftaran perkawinan berdasarkan UU No. 1/74 agar tetap dilanjutkan prosesnya sesuai dengan ketentuan UU No. 1/74 tentang Perkawinan. Atau dengan kata lain UU No.16/19 berlaku sejak tanggal diberlakukannya. Kemudian pasal 2 dalam Undang-undang ini berisi tentang ketentuan pemberlakuan serta pemuksiannya.

⁷⁵ Republik Indonesia, *UU. Nomor 16 tahun 2019 tentang perubahan atas UU. Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.*

C. Analisis Pendewasaan Usia Perkawinan Perspektif Undang-Undang No. 16 tahun 2019

Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal untuk itu suami isteri perlu saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan material. Pasal 31 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 mengatur hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat. Dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan dan diputuskan bersama oleh suami isteri.

UU Perkawinan di Indonesia menganut prinsip bahwa calon suami istri harus telah matang jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan yang tanpa berakhir pada perceraian serta mendapat keturunan yang baik dan sehat. Untuk itu harus dicegah adanya perkawinan diantara calon suami istri yang masih dibawah umur.

Usia dalam perkawinan memang bisa menjadi salah satu penentu kedewasaan seseorang. Namun tidak selalu menjadi ukuran yang tepat, karena kedewasaan dipahami sebagai suatu keadaan dimana seseorang telah mencapai tingkat kematangan dalam berfikir dan bertindak. Sedangkan tingkat kematangan itu hadir pada masing-masing orang secara berbeda-beda, bahkan ada pendapat yang mengatakan bahwa mungkin saja sampai dengan akhir hayatnya manusia tidak pernah mengalami kedewasaan, karena kedewasaan tidak selalu berbanding lurus dengan usia.⁷⁶

⁷⁶ Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hal. 59.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa UU No.16/19 merupakan Undang-undang yang merubah beberapa ketentuan yang ada dalam UU No. 1/74. Adapun substansi perubahannya adalah terkait ketentuan batas usia perkawinan. Jika semula pada UU No. 1/74 batas usia bagi laki-laki 19 tahun dan bagi perempuan adalah 16 tahun maka pada UU No. 16/19 ini ketentuan batas minimal usia perkawinan baik bagi laki-laki maupun perempuan adalah 19 tahun. Pengaturan usia minimal perkawinan yang berbeda antara pria dan wanita tidak saja menimbulkan diskriminasi dalam konteks pelaksanaan hak untuk membentuk keluarga sebagaimana dijamin dalam pasal 28 B ayat (1) UUD 1945, melainkan juga telah menimbulkan diskriminasi terhadap perlindungan hak anak sebagaimana dijamin dalam pasal 28 B ayat (2) UUD 1945. Dalam hal ini ketika usia minimal perkawinan bagi wanita lebih rendah dibandingkan dengan pria, maka secara hukum wanita dapat lebih cepat untuk membentuk keluarga. Sehingga UU 16/19 ini hadir dalam rangka menghapus diskriminasi gender dalam peraturan batas minimal usia perkawinan.

Meskipun substansi pokok dari UU No. 16/19 adalah pendewasaan usia perkawinan bagi perempuan, Undang-undang ini tetap memberi kelonggaran apabila pada realitanya terjadi penyimpangan terhadap ketentuan perubahan umur tersebut, alias kemungkinan terjadinya perkawinan di bawah usia 19 tahun UU No.16/19 tetap memberlakukan pengajuan permohonan dispensasi perkawinan bagi orang tua calon mempelai namun harus melampirkan alasan yang amat mendesak dan tentunya memuat bukti-bukti yang mendukung. Hal ini sesuai dengan bunyi ayatnya “Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria

dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup”⁷⁷.

Setelah penulis memperhatikan uraian-uraian yang telah dijelaskan di atas dapat diketahui bahwa lahirnya Undang-undang Nomor 16 tahun 2019 merupakan respon positif dari pemerintah Indonesia yang menilai bahwa batasan usia perkawinan dalam Undang-undang perkawinan layak untuk dinaikkan usianya. Bukan tanpa alasan jika kemudian Pemerintah menaikkan batas usia perkawinan dari 16 tahun menjadi 19 tahun. Terlepas dari pertimbangan-pertimbangan yang menyebutkan bahwa usia 19 tahun masih dirasa belum cukup ideal untuk melangsungkan sebuah perkawinan, namun Pemerintah dalam hal ini melalui amar putusan MK menaikkan batas usia perkawinan bagi perempuan dari 16 tahun menjadi 19 tahun murni dengan landasan kesetaraan di depan hukum. Selain itu pengaturan batas minimal usia perkawinan sebagaimana diatur secara khusus di dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) telah dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak anak yang mana Pasal 7 tersebut meresahkan karena menjadi pintu terbukanya perkawinan anak. Setidaknya Undang-undang perkawinan di Indonesia kini telah melindungi hak-hak anak agar terhindar dari pernikahan dini. Selain merupakan upaya penyetaraan antara laki-laki dan perempuan sehingga tidak terjadi diskriminasi di depan hukum, usia 19 tahun merupakan usia yang kemudian ditetapkan oleh Pemerintah sebagai batas minimal usia perkawinan.

⁷⁷ *Ibid.*

Dalam uraian-uraian sebelumnya telah dijelaskan bahwa idealnya menikah dilakukan di usia dewasa. Tersebab dasar-dasar kategori usia dewasa di Indonesia tidak memiliki keseragaman alias bisa disebut tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan, setidaknya usia 19 tahun merupakan usia yang paling aman. Hal ini penulis kemukakan didasarkan oleh ketentuan batas maksimal usia anak dalam Undang-undang perlindungan anak yang menyebutkan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Sehingga ketentuan yang paling tepat dan sesuai dengan amar putusan MK tentang perubahan Undang-undang perkawinan di Indonesia adalah baik bagi perempuan maupun laki-laki minimal 19 tahun baru boleh melakukan perkawinan. Dengan demikian tidak ada diskriminasi atau pembedaan ketentuan hukum antara laki-laki dan perempuan. Pun demikian juga peraturan baru tentang perkawinan di Indonesia ini juga tidak menyalahi aturan perundang-undangan lain dalam hal ini Undang-undang perlindungan anak. Kesetaraan di muka hukum tercapai dan eksploitasi anak dalam pernikahan pun terhindarkan.

Menurut penulis kebijakan penetapan pendewasaan usia perkawinan oleh Pemerintah tersebut sudah sangat tepat sesuai dengan situasi dan kondisi saat ini. Karena semakin banyaknya praktek nikah muda yang terjadi di Indonesia, meningkatkan angka kelahiran dan juga angka percarian. Selain itu, penulis juga sangat sepakat dengan pendewasaan usia perempuan yang menjadi setara dengan laki-laki yakni 19 tahun baru di ijinakan untuk menikah. Hal tersebut menandakan bahwa hukum di Negara kita yang terkhusus aturan tentang perkawinan telah memberikan gambaran secara jelas tentang terwujudnya

tujuan dari hukum itu sendiri, yaitu telah memberikan asas Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian kepada masyarakat Indonesia.⁷⁸ Sehingga dengan demikian tidak ada lagi muncul keresahan, tuntutan dan sangkaan bahwa adanya diskriminasi terhadap satu pihak dalam setiap melangsungkan pernikahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Pendewasaan usia perkawinan memiliki dampak positif yakni dengan meningkatnya usia 16 tahun menjadi 19 tahun, perempuan telah memiliki tingkat kematangan fisik dan psikis yang bertambah sehingga dapat lebih sigap dan siap untuk menghadapi berbagai tantangan dan persoalan yang akan dihadapi ketika membina rumah tangga. Artinya jalan untuk menuju tujuan utama perkawinan besar terwujudnya. Kemudian dalam hal emosional pada usia 19 tahun itu sudah mampu mengontrol secara baik, artinya setiap melakukan suatu tindakan penuh dengan kehati-hatian dan juga pertimbangan. Maka secara otomatis ini akan berdampak terhadap pencegahan terhadap kenaikan angka perceraian dan terjadinya kekerasan dalam rumah tangga yang selama ini perempuan kerap menempati posisi sebagai korban. Tentunya dengan upaya-upaya yang telah dibuat oleh pemerintah dan juga melalui usulan rakyat, maka dengan mudah Undang-undang perkawinan ini dapat diterima oleh masyarakat. Dan juga ini akan memberikan dampak yang sangat luar biasa sebagai penunjang untuk bisa menjadi Bangsa yang maju lewat pengoptimalisasian keluarga yang berkualitas dengan cara menaikkan dan menyetarakan batas usia perkawinan.

⁷⁸ Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata Di Lingkungan Peradilan Agama*, Cet. K2-2, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), hal. 305.